

**ANALISIS KRITIS PERATURAN DAERAH KOTA
SURAKARTA NOMOR 3 TAHUN 2008
TENTANG PENGELOLAAN PKL PERSPEKTIF
KESEJAHTERAAN SOSIAL**



**Disusun dan Diajukan untuk melengkapi Tugas-Tugas dan Syarat-Syarat
Guna Mencapai Derajat Sarjana Hukum Dalam Ilmu Hukum
Universitas Muhammadiyah Surakarta**

oleh:

ARIF SETYO BUDI

C.100.020.125

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA
2009**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagaimana di kota-kota besar lainnya, kota Surakarta merupakan kota perdagangan, karena ketatnya persaingan untuk dapat bekerja dalam sektor formal, adalah wajar apabila para pengangguran melakukan kompensasi positif dengan memilih bekerja di sektor informal. Salah satu sektor informal yang banyak diminati para pengangguran (selain yang sudah lama bekerja di sektor ini) yaitu Pedagang Kaki Lima (PKL). Kelompok PKL sebagai bagian dari kelompok usaha kecil adalah kelompok usaha yang tak terpisahkan dari aset pembangunan nasional yang berbasis kerakyatan, jelas merupakan bagian integral dunia usaha nasional yang mempunyai kedudukan, potensi dan peranan yang sangat strategis dalam turut mewujudkan tujuan pembangunan nasional pada umumnya dan tujuan pembangunan ekonomi pada khususnya. PKL sebagai bagian dari usaha sektor informal memiliki potensi untuk menciptakan dan memperluas lapangan kerja, terutama bagi tenaga kerja yang kurang memiliki kemampuan dan keahlian yang memadai untuk bekerja di sektor formal karena rendahnya tingkat pendidikan yang mereka miliki.¹

¹ Fransiska R Korompis, *Pemberdayaan Sektor Informal : Studi Tentang Pengelolaan PKL dan kontribusinya dalam PAD Kota Manado*, hal 2.

Sejalan dengan uraian di atas, dalam penjelasan UU. No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, disebutkan bahwa Usaha kecil (termasuk PKL) merupakan kegiatan usaha yang mampu memperluas lapangan kerja dan memberikan pelayanan ekonomi yang luas kepada masyarakat, dapat berperan dalam proses pemerataan dan peningkatan pendapatan masyarakat serta mendorong pertumbuhan ekonomi dan berperan dalam mewujudkan stabilitas nasional pada umumnya dan stabilitas ekonomi pada khususnya. Bahkan PKL, secara nyata mampu memberikan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat yang berpenghasilan rendah, sehingga dengan demikian tercipta suatu kondisi pemerataan hasil-hasil pembangunan. Selain itu, kelompok PKL mempunyai potensi yang cukup besar untuk memberikan kontribusi terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di sektor penerimaan retribusi daerah seiring dengan kebutuhan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.

Terlepas dari potensi ekonomi sektor informal PKL, maraknya keberadaan PKL di kota-kota besar di Indonesia kerap menimbulkan masalah baik bagi pemerintah setempat, para pemilik toko, dan pengguna jalan. Tidak sedikit para pemilik toko dan pengguna jalan, merasa terganggu dengan membeludaknya PKL.

Sejalan dengan semangat otonomi daerah, setiap pemerintah daerah berupaya mengembangkan berbagai strategi atau kebijakan untuk menangani

persoalan PKL dari mulai yang bersifat persuasif hingga represif. Pilihan strategi terkait dengan cara pandang pemerintah terhadap PKL. Jika pemerintah melihat PKL sebagai potensi sosial ekonomi yang bisa dikembangkan, maka kebijakan yang dipilih biasanya akan lebih diarahkan untuk menata PKL, misalnya dengan memberikan ruang usaha bagi PKL, memformalkan status mereka sehingga bisa memperoleh bantuan kredit bank, dan lainnya. Namun sebaliknya, jika PKL hanya dilihat sebagai pengganggu ketertiban dan keindahan kota, maka mereka akan menjadi sasaran penggusuran dan penertiban. Dalam hal ini, pemerintah kota Surakarta telah menggunakan beberapa strategi untuk menangani PKL, yaitu dengan relokasi, shelterisasi, tendanisasi, gerobakisasi.

Dari berbagai macam permasalahan yang timbul dari maraknya PKL di kota Surakarta tersebut, maka Pemerintah Kota (Pemkot) Surakarta membuat sebuah kebijakan baru berupa Peraturan Daerah (Perda) yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan PKL, menjaga ketertiban umum, dan kebersihan lingkungan.

Tujuan dari pembuatan kebijakan tersebut (terutama peningkatan kesejahteraan PKL) sesuai dengan yang dicita-citakan para pendiri bangsa (*foundings fathers*) dalam pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Cita-cita atau harapan dari pembentukan NKRI tertuang dalam Pancasila dan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat, yaitu;

(i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (ii) meningkatkan kesejahteraan umum; (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi, dan keadilan sosial. Salah satu konsep dasar pembentukan NKRI adalah untuk memberikan kemakmuran pada seluruh masyarakat yang ada di dalamnya. hal ini sesuai dengan konsep dasar Negara Kesejahteraan (*Welfare State*).

Di Indonesia, hanya sedikit istilah yang kita gunakan untuk menerjemahkan *Welfare State* secara pas. *Welfare State*, secara singkat dapat diartikan sebagai “serangkaian kebijakan publik dan kegiatan negara dalam mengintegrasikan kebijakan ekonomi dan kebijakan sosial demi sebuah pencapaian kemakmuran”.²

Untuk dapat mencapai tujuan tersebut, maka pemerintah (dari pusat hingga daerah) membuat kebijakan-kebijakan publik yang berbentuk peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 1 ayat 2 UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Didalam pasal 7 UU Nomor 10 Tahun 2004 tercantum jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia; yaitu; (i) Undang-Undang Dasar Negara

² Tim Peneliti PSIK, *Negara Kesejahteraan dan Globalisasi*, Jakarta: Pusat Studi Islam dan Kenegaraan (PSIK) Universitas Paramadina, 2008, hal 2.

Republik Indonesia Tahun 1945; (ii) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (iii) Peraturan Pemerintah; (iv) Peraturan Presiden; (v) Peraturan Daerah.

Dengan diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004, maka pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³ Didalam perumusan peraturan daerah, pemerintah daerah harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Tujuan tersebut haruslah sinkron dengan tujuan awal pembentukan NKRI yang sesuai dengan konsep *Welfare State*, yang bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Guna mengetahui apakah Peraturan Daerah kota Surakarta tentang PKL sudah sesuai dengan konsep kesejahteraan sosial, maka dalam penelitian ini, penulis mengambil judul “ANALISIS KRITIS PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA NOMOR 3 TAHUN 2008 TENTANG PENGELOLAAN PEDAGANG KAKI LIMA PERSPEKTIF KESEJAHTERAAN SOSIAL.”

B. Perumusan Masalah

³ Pasal 1 ayat 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Permasalahan merupakan kesenjangan antara apa yang seharusnya dengan apa yang senyatanya, antara apa yang diperlukan dengan apa yang tersedia, antara harapan atau capaian atau singkatnya antara *das sollen* dengan *das sein*⁴.

Untuk memudahkan pemahaman terhadap permasalahan yang diteliti dan agar mudah terarah dan mendalam pembahasannya sesuai dengan sasaran yang ditentukan, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan PKL telah merefleksikan kesejahteraan bagi PKL, sesuai dengan konsep *Welfare State* dan UUD 1945 ?
2. Apakah Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan PKL, telah mengakomodir konsep kesejahteraan sosial dalam perspektif PKL ?

C. Pembatasan Masalah

Agar penelitian ini tidak melebar, maka penulis membatasi daripada obyek yang akan diteliti, yaitu hanya terbatas pada pasal-pasal di dalam Perda Kota Surakarta nomor 3 tahun 2008 tentang Penataan PKL yang mengatur hal-hal yang nantinya berdampak pada kesejahteraan PKL Kota Surakarta.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian.

4 Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002, hal 105-106

- a. Untuk mengetahui apakah norma yang tertuang dalam Peraturan Daerah kota Surakarta tentang pengelolaan PKL sudah sesuai dengan konsep kesejahteraan sosial dalam UUD 1945 DAN konsep *welfare state*, sehingga didalam implementasinya dapat menciptakan masyarakat adil makmur, merata materiil dan spiritual.
- b. Untuk mengetahui apakah norma yang tertuang dalam Peraturan Daerah kota Surakarta tentang pengelolaan PKL sudah sesuai dengan konsep kesejahteraan sosial dalam perspektif PKL.

2. Manfaat Penelitian.

a. Teoritis

Diharapkan memberi manfaat sebagai bahan referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang tentu lebih mendalam lagi, sehingga dapat memperluas khasanah pemikiran dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

b. Praktis

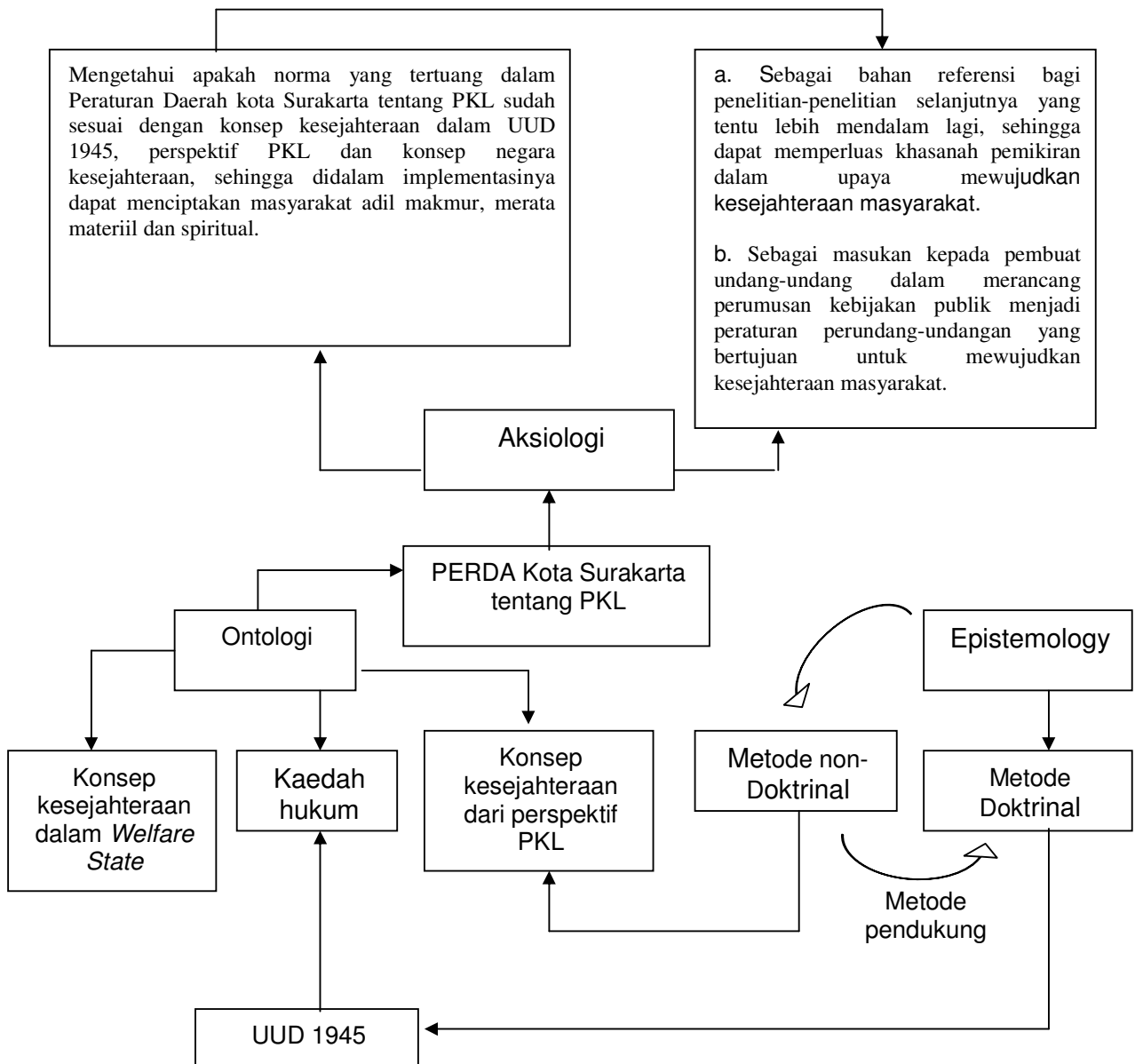
Sebagai masukan kepada pembuat undang-undang dalam merancang perumusan kebijakan publik menjadi peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

E. Kerangka Pemikiran.

Untuk mempermudah pemahaman mengenai penelitian ini, maka penulis mencoba memberikan kerangka pemikiran sebagai berikut. Seperti peraturan

perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, pembuatan Perda Kota Surakarta nomor 3 tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima haruslah memenuhi persyaratan yang diberlakukan sesuai dengan peraturan yang ada. Dari peraturan mengenai pembuatan peraturan perundang-undangan, antara lain menyebutkan bahwa, peraturan yang tingkatan hirarkinya lebih rendah, ditentukan oleh norma lain, yang lebih tinggi. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan utama validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan sistem hukum, selain itu, agar pada ptidak terjadi friksi dalam implementasinya, peraturan yang dibentuk juga dapat mengakomodir kepentingan pihak-pihak yang terlibat didalamnya. Dalam menganalisis Perda Kota Surakarta nomor 3 tahun 2008 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima, penulis menggunakan konsep kesejahteraan sosial yang terdapat dalam UUD 1945, konsep welfare state, dan perspektif PKL sebagai alat analisisnya.

Kerangka penelitian ini secara ringkas dapat dilihat dari bagan berikut.



F. Metode Penelitian

Untuk memecahkan masalah-masalah yang ada dalam penelitian ini adalah merupakan suatu keniscayaan menggunakan metode-metode penelitian sebagai suatu sarana untuk menyelesaikan permasalahan yang diteliti. Adapun uraian mengenai metode penelitian yang digunakan sebagai berikut:

1. Metode Penelitian

Sebagai konsekuensi pemilihan topik permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian yang obyeknya adalah permasalahan hukum (sedangkan hukum adalah kaidah atau norma yang ada dalam masyarakat), maka metode penelitian yang digunakan adalah penelitian doktrinal dan non-doktrinal (yang bersifat kualitatif), hasil penelitian akan bersifat deskriptif dan ekplanatif. Penelitian deskriptif disini dimaksudkan untuk menggambarkan berbagai norma yang tertuang dalam Perda Kota Surakarta tentang pengelolaan PKL, sedangkan ekplanatif di sini berarti untuk menemukan konsep kesejahteraan sosial yang terkandung didalam UUD 1945, konsep Welfare State dan dari perspektif PKL. Sehingga dalam penelitian ini diharapkan mampu menggambarkan serta mengidentifikasi bentuk penormaan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang pengelolaan PKL.

2. Metode Pendekatan Masalah.

Oleh karena tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian yuridis normatif dan sosialogis, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan tersebut melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tema sentral penelitian. Selain itu juga digunakan pendekatan lain yang diperlukan guna memperjelas analisis ilmiah yang diperlukan dalam penelitian normatif. Pendekatan tersebut adalah, pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Berikut ini adalah penjelasan dari peneliti terhadap pendekatan-pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini⁵:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*).

Suatu penelitian normative tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Untuk itu peneliti harus melihat hukum sebagai suatu sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut:

- 1) *Comprehensive* artinya norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara satu dengan lain secara logis.

⁵ Ibid hal 296.

- 2) *All-inclusive* bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan ada kekurangan hukum.
- 3) *Systematic* bahwa disamping bertautan diantara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis.⁶

b. Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*).

Konsep dalam pengertian yang relevan adalah unsur-unsur abstrak yang mewakili kelas-kelas fenomena dalam suatu bidang studi yang kadangkala menunjuk pada hal-hal universal yang diabstraksikan dari hal-hal yang partikular. Salah satu fungsi logis dari konsep ialah memunculkan obyek-obyek yang menarik perhatiandari sudut pandang praktis dan sudut pengetahuan dalam pengetahuan dan atribut-atribut tertentu. Berkat fungsi tersebut, konsep-konsep berhasil menggabungkan kata-kata dengan obyek-obyek tertentu. Penggabungan memungkinkan ditentukannya arti kata-kata secara tepat dan menggunakannya dalam proses pikiran.⁷

c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

⁶ Ibid, hal 302-303.

⁷ Ibid, hal 306-307.

Berbeda dengan penelitian sosial, pendekatan kasus (*case approach*). Dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Jelas kasus-kasus yang telah terjadi bermakna empiris, namun dalam penelitian normatif, kasus-kasus tersebut dipelajari untuk memperoleh gambaran terhadap dampak dimensi penormaan dalam suatu aturan hukum dalam praktik hukum, serta menggunakan hasil analisisnya untuk bahan masukan (*input*) dalam eksplanasi hukum.⁸

3. Sumber data.

Sumber data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah

- a. Data sekunder, data sekunder dapat dibedakan menjadi:
 - 1) Bahan hukum primer (yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat) terdiri dari:⁹
 - a) Norma dasar pancasila;
 - b) Peraturan dasar, batang tubuh UUD 1945, Tap MPR;
 - c) Peraturan perundang-undangan;
 - d) Bahan-bahan hukum yang tidak dikodifikasikan;
 - e) Jurisprudensi;
 - f) Traktat

⁸ Ibid, hal 321.

⁹ Bambang Sunggono, Op Cit, Hal 13.

2) Bahan hukum sekunder (bahan hukum yang tidak mempunyai kekuatan, dan hanya berfungsi sebagai penjelas dari bahan hukum primer), yang terdiri dari:

- a) Rancangan Perundang-undangan;
- b) Hasil karya ilmiah para sarjana;
- c) Hasil penelitian;

3) Bahan hukum tersier; merupakan bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misal bibliografi.

b. Data primer, Yaitu data-data yang berasal dari sumber data utama, yang berwujud tindakan-tindakan sosial dan kata-kata¹⁰.

4. Metode Pengumpulan Data.

Data-data yang diperlukan dalam penelitian ini, akan dikumpulkan melalui cara-cara, sebagai berikut¹¹:

a. Dokumenter.

Metode ini digunakan untuk mengumpulkan dan mendokumentasikan data sekunder, yang dilakukan dengan cara

¹⁰ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya Offset, 1987, Hal. 112.

¹¹ Sanapiah Faisal, *Format – Format Penelitian Sosial*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003, Hal 51.

studi kepustakaan, yaitu mencari, dan menginventarisir berbagai data sekunder yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Wawancara secara mendalam

Metode ini digunakan untuk mengumpulkan data primer, yang berwujud tindakan-tindakan dan kata-kata dari pihak PKL. Di dalam penelitian ini, subyek penelitian ditentukan menurut kebutuhan dan kepentingan penelitian untuk mendapatkan atau memperoleh sumber yang dapat dipercaya kebenarannya. Dalam hal ini, penentuan subyek penelitian berdasarkan atas keterwakilan dari masing-masing individu yang diteliti serta yang dapat memberikan informasi lengkap¹² terhadap kesejahteraan sosial, yaitu sejumlah 4 orang PKL yang menjadi ketua Paguyuban PKL di daerah masing-masing.

5. Metode Analisis Data.

Dalam penelitian ini analisis akan dilakukan melalui tahap-tahap sebagai berikut pertama-tama, akan dilakukan pemrosesan dan penyusunan data dalam satuan-satuan tertentu, setelah sebelumnya dilakukan *display* dan reduksi data. Langkah ini akan dilanjutkan dengan pengkatagorisasian data, dengan maksud menunjukan katagori-katagori yang terpenting dan bagaimana katagori-katagori itu saling

¹² Dr Yetti Sarjono, M.Si, *Pergulatan Pedagang Kaki Lima di Perkotaan*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2006, hal 57.

dihubungkan, beserta sifat-sifatnya. Setelah semua tahapan analisis tersebut dilakukan, pada tahapan akhirnya akan dilakukan pula penafsiran data, dimana konsep-konsep yang ada diaplikasikan ke dalam data, sehingga terjadi suatu dialog antara konsep di satu sisi dengan data di sisi lain¹³. Dengan melalui cara ini, nantinya diharapkan dapat mengidentifikasi bentuk penormaan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah kota Surakarta nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan PKL.

G. Sistematika Penulisan Skripsi

Untuk memenuhi kerangka penulisan yang sesuai dengan prosedur penulisan maka skripsi yang akan ditulis penulis akan dibahas dalam empat pokok bahasan yang tersusun dalam tiap-tiap bab. Tiap-tiap pokok bahasan mengandung sub-sub pokok bahasan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN,

1. Latar Belakang Masalah.
2. Perumusan Masalah.
3. Pembatasan Masalah.
4. Kerangka Pemikiran.
5. Tujuan dan Manfaat Penelitian.
6. Metode Penelitian.
7. Sistematika Penulisan Skripsi.

13 Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif : Dasar-Dasar dan Aplikasinya*, Malang: Yayasan Asah, Asih, Asuh, 1986, Hal 204.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

1. Tinjauan Umum Mengenai Hukum Dalam Kesatuan Sistem Hukum

- a. Indonesia Sebagai Negara Hukum.
- b. Anatomi Hukum.
- c. Hukum Sebagai Sistem.
- d. Hirarki Norma Hukum.

2. Tinjauan Umum Mengenai Kesejahteraan Sosial

- a. Kesejahteraan Sosial.
- b. Kesejahteraan Sosial berdasarkan UUD 1945.
- c. Kesejahteraan Sosial berdasarkan konsep *Welfare State*.
- d. Kesejahteraan Sosial Dari Perspektif PKL.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Latar Belakang Dibuatnya Perda Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pengelolaan PKL.
2. Menganalisa Bentuk Penormaan Yang Tertuang Dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Tentang PKL Dengan Menggunakan UUD 1945 Setelah Perubahan Dan Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Sehingga Akan Dapat Disimpulkan, Apakah Norma Yang Dituangkan Dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan PKL, Telah Merefleksikan Prinsip-Prinsip Hukum Yang Akan Menciptakan

Kesejahteraan PKL, Sesuai Dengan Konsep Welfare State Dan UUD 1945.

3. Menganalisa Bentuk Penormaan Yang Tertuang Dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Tentang PKL Dengan Menggunakan Konsep Kesejahteraan Sosial Dari Perspektif PKL. Sehingga Akan Dapat Disimpulkan, Apakah Norma Yang Dituangkan Dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan PKL, Telah Mengakomodir Konsep Kesejahteraan Sosial Dalam Perspektif PKL.

BAB IV PENUTUP

1. Kesimpulan
2. Saran-saran

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN